

**PELAKSANAANEKSEKUSIPUTUSAN PENGADILANDALAMPERKARA PERDATA  
TERHADAP ASET BUMN**

**Charles Silalahi**

**Bismar nasution, Sunarmi, Mahmud siregar**

(charlessilalahi9@yahoo.com)

**ABSTRACT**

State Owned Enterprises (SOE) is a business entity wholly or largely owned by the state capital through direct investments from sovereign wealth pengaturanya separated and regulated in Law No. 19 Year 2003 on SOEs and the Law No. 40 Year 2007 About the Company Limited. But there are many cases of failure by not executed a civil suit over the object of wealth owned by the Court was interpreting SOE's property is state property that is subject to the law of the State Treasury. Regulation of Wealth Owned Enterprises as a form of wealth separated state regulated in Law Number 19 Year 2003 regarding SOEs and Law No. 40 of 2007 on Limited Liability Companies. Wealth Enterprises is the object Civil Lawsuit Case. When the state capital in the form of shares included in the Persero of wealth separated state, for the sake of intellectual property law becomes Persero. No longer the nation's wealth. This is based on Article 1 (1) and figure (2) jis Article 1 (10) and Article 4 paragraph (1) of state-owned enterprises, as well as Article 1 (1) in conjunction with Article 7, paragraph (7) letter a of Law PT also principles of law 'separate legal entity', wealth separated state and are included as capital assets Persero Persero. Consequently all the wealth obtained either through the inclusion of the country as well as those derived from business activities Persero, by law, a wealth Persero itself. Analysis of the Supreme Court delayed the execution of the provisions referring to Law. 1 of 2004 on State Treasury, Article 1 number 10, 11 and 50 then there is a conflict of laws (antinomie) the rule of law. This is an issue that the Supreme Court ruling execution can not be carried out above. To complete the 'antinomie' rule of law courts should use a "preference principle of law", namely: (1) Lex superior derogat legi inferiori (legislation higher higher level defeating legislation below), (2) Lex posteriori derogat legi priori (new legislation which beat the old legislation), and (3) Lex derogat legi generali specialist (special legislation defeated general legislation). There are several related attitudes 'antinomie', namely: (1) denial (disavowal), (2) reinterpretation, (3) revocation (invalidation), and (4) recovery (remedy).

Key Words: Execution, Civil Case, SOE Assets

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Badan usaha milik Negara (BUMN) yang seluruh atau sebagian besar modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan merupakan salah satu pelaku ekonomi dalam sistem perekonomian nasional, di samping usaha swasta dan koperasi. Dalam menjalankan kegiatan usahanya, BUMN, swasta dan koperasi melaksanakan peran saling mendukung berdasarkan demokrasi ekonomi.<sup>1</sup>

Dalam sistem perekonomian nasional, BUMN ikut berperan menghasilkan barang dan/atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelopor dan/atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil/koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk berbagai jenis pajak, dan hasil privatisasi.

Pelaksanaan peran BUMN tersebut diwujudkan dalam kegiatan usaha pada hampir seluruh sektor perekonomian, seperti sektor pertanian, perikanan, perkebunan, kehutanan, manufaktur, pertambangan, keuangan, pos dan telekomunikasi, transportasi, listrik, industri dan perdagangan, serta konstruksi.

Secara teori, *Organisation For Economic Co-Operation And Development (OECD)* mengemukakan alasan perlunya negara mempunyai suatu badan usaha:<sup>2</sup>

*The combination of regulatory deficiencies, political economy issues and social goals led to state ownership of many "strategic" enterprises on the following grounds:*

1. *Industrial economics: through the SOEs, the state was able to:*
  - a. *sustain sectors of particular interest for the economy and in particular preserve employment.*
  - b. *launch emerging industries that involved significant start-up costs in cases where future private property rights remained uncertain.*

<sup>1</sup>Penjelasan UU No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>2</sup>Corporate Governance Of State-Owned Enterprises (Prancis : OECD Publishing 2005) hal 21

- c. *control the decline of senile industries (such as the shipbuilding and the steel and coal mining), where direct subsidies were either not possible or where results could not be guaranteed under private ownership.*
- d. *help the private sector to carry high risks, such as natural calamities in the agricultural sector.*
2. *Development economics reasons: state-owned enterprises were meant to boost the economy of the less developed regions of a country, and to pursue equality and social stability goals through the investment in new infrastructure or the creation of new plants and employment.*
3. *Fiscal policy and redistributive goals: the state invested in some sectors and controlled entry to be able to impose monopoly prices and then use the revenues as a fiscal income, or, on the contrary, to sell at reduced prices to some as a way to distribute subsidies. Through the ownership of enterprises, many states sought to pursue social goals such as sustaining employment and in general substituting for under developed welfare systems*

BUMN sebagai salah satu pelaku bisnis dalam perekonomian Indonesia, di samping sektor swasta dan koperasi, diharapkan dapat melaksanakan perannya secara aktif dalam pengembangan ekonomi nasional guna mewujudkan sebesar-besar kemakmuran bagi rakyat.

Undang Undang No 19 Tahun 2003 tentang BUMN disusun dengan maksud untuk menjadikan BUMN sebagai lokomotif pembangunan. Undang-undang BUMN dirancang untuk menciptakan sistem pengelolaan dan pengawasan berlandaskan pada prinsip efisiensi dan produktivitas guna meningkatkan kinerja dan nilai (value) BUMN, serta menghindarkan BUMN dari tindakan-tindakan pengeksploitasian di luar asas tata kelola perusahaan yang baik (good corporate governance). Undang-undang ini juga dirancang untuk menata dan mempertegas peran lembaga dan posisi wakil pemerintah sebagai pemegang saham/pemilik modal BUMN, serta mempertegas dan memperjelas hubungan BUMN selaku operator usaha dengan lembaga pemerintah sebagai regulator.<sup>3</sup>

Ketentuan pasal 1 angka 1 UU No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (BUMN) menyebutkan bahwa BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya dalam ketentuan pasal 4 ayat (2) disebutkan bahwa Penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), kapitalisasi cadangan, dan sumber lainnya.

BUMN dapat berbentuk Perum (Perusahaan Umum) atau Persero (Perusahaan Perseroan) adalah Badan Hukum berdasarkan ketentuan :

1. Pasal 35 ayat (2) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara menyatakan Perum memperoleh status Badan Hukum sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah tentang pendiriannya.  
Pasal 7 ayat (6) Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, BUMN Persero memperoleh status badan hukum setelah akte
2. pendiriannya disahkan oleh Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Hukum dan HAM).

Karakteristik suatu badan hukum adalah pemisahan harta kekayaan badan hukum dari harta kekayaan pemilik dan pengurusnya. Dengan demikian suatu Badan Hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas memiliki kekayaan yang terpisah dari kekayaan Direksi (sebagai pengurus), Komisaris (sebagai pengawas), dan Pemegang Saham (sebagai pemilik). Begitu juga kekayaan yayasan sebagai Badan Hukum terpisah dengan kekayaan Pengurus Yayasan dan Anggota Yayasan, serta Pendiri Yayasan. Selanjutnya kekayaan Koperasi sebagai Badan Hukum terpisah dari Kekayaan Pengurus dan Anggota Koperasi.

Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 menegaskan bahwa "Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan". Selanjutnya Pasal 11 menyebutkan bahwa terhadap persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.<sup>4</sup>

BUMN merupakan badan hukum perdata yang tidak mempunyai kewenangan publik. Kekayaan Negara yang menjadi modal dalam bentuk saham dalam perseroan maupun modal dalam Perum tidak lagi merupakan kekayaan Negara, tetapi telah berubah statusnya hukumnya menjadi kekayaan badan usaha tersebut.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas kekayaan BUMN Persero maupun kekayaan BUMN Perum sebagai badan hukum bukanlah kekayaan negara.<sup>5</sup>

Eksekusi berasal dari kata *executie* artinya melaksanakan putusan hakim (*ten uitvoerlegging van vonnissen*).<sup>6</sup> Eksekusi di bidang perdata adalah melaksanakan secara paksa putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap dengan bantuan kekuatan umum. Dalam pengertian yang lain, eksekusi di bidang perdata berarti melaksanakan putusan dalam perkara perdata secara paksa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena pihak tereksekusi tidak bersedia melaksanakan secara sukarela.<sup>7</sup> Dalam

<sup>3</sup>Lihat penjelasan UU No 19 Tahun 2003

<sup>4</sup>Undang-Undang Perseroan Terbatas ini telah diubah dengan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007.

<sup>5</sup>Erman Rajagukguk, "Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara, makalah pada Diskusi Publik "Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi" Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, Jakarta 26 Juli 2006.

<sup>6</sup>Wildan Suyuthi, *Sita Eksekusi Praktek Kejaksaan Pengadilan*, (Jakarta: PT. Tatanusa, 2004), hal.60

<sup>7</sup>*Ibid*, hal 69

pengertian tersebut, pada prinsipnya eksekusi merupakan realisasi kewajiban pihak tergugat untuk memenuhi prestasi yang tercantum di dalam putusan hakim. Eksekusi terhadap putusan hakim yang sudah berkekuatan hukum tetap (BHT) merupakan proses terakhir dari proses perkara perdata.

Eksekusi, terutama dalam perkara perdata merupakan proses yang cukup melelahkan pihak-pihak berperkara karena akan menyita waktu, energi, biaya, tenaga juga pikiran. Dalam praktiknya pelaksanaan eksekusi seringkali menemui banyak kendala. Hal itu terutama disebabkan oleh pihak yang kalah yang umumnya sulit menerima keputusan pengadilan dan cenderung menolak putusan pengadilan.

Seperti yang telah disebutkan maka suatu putusan baru dapat dimintakan eksekusi apabila putusan tersebut telah berkekuatan hukum tetap dan pihak yang kalah tidak mau untuk melaksanakan amar putusan secara sukarela. Amar putusan yang dapat dimintakan eksekusi adalah hanya putusan yang amarnya menghukum (*condemnatoir*), sementara amar putusan *declaratoir* dan *konstitutif* tidak dapat dimintakan eksekusi. Putusan yang telah berkekuatan hukum tetap dapat langsung dijalankan. Akan tetapi, dalam beberapa kasus adakalanya terjadi kendala yang menyebabkan putusan tersebut tidak dapat dieksekusi. Salah satu kendala yang menyebabkan suatu eksekusi tidak dapat dilaksanakan adalah penundaan eksekusi. Dalam praktek peradilan selama ini berkembang dua penafsiran kekayaan negara yang berada di BUMN atau BUMD. Hal ini berujung kepada perbedaan penafsiran di antara hakim dalam perkara perdata tentang apakah harta kekayaan BUMN atau BUMD dapat disita atau tidak. Pandangan pertama, adalah menyamakan status BUMN atau BUMD dengan Perseroan Terbatas (PT) lainnya. Sehingga, kekayaan BUMN atau BUMD dapat disita oleh pengadilan. Dan, Menteri Keuangan (Menkeu) selaku wakil pemerintah tak bisa melakukan *derden verzet* (perlawanan pihak ketiga) karena yang disita pengadilan bukan lagi kekayaan milik negara, melainkan milik BUMN atau BUMD. Sedangkan, pandangan kedua berpendapat sebaliknya. Para hakim yang menggunakan pandangan ini berpendapat kekayaan BUMN atau BUMD tak bisa disita karena beranggapan kekayaan itu adalah milik negara. Hal ini disebabkan negara yang menanamkan modal (berasal dari APBN atau APBD) kepada BUMN atau BUMD. Mereka menggunakan ketentuan Pasal 50 UU Perbendaharaan Negara sebagai dasarnya. Selain itu, para hakim yang menggunakan pandangan ini juga merujuk kepada Pasal 1 angka 10 dan 11 UU Perbendaharaan Negara yang berbunyi "*Barang milik negara / daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN/APBD atau berasal dari perolehan lain yang sah*".<sup>8</sup>

## B. Permasalahan

Adapun permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan kekayaan Badan Usaha Milik Negara sebagai bentuk kekayaan negara yang dipisahkan?
2. Bagaimana status hukum kekayaan BUMN yang menjadi objek Gugatan Perkara Perdata.
3. Bagaimana analisis hukum terhadap penundaan eksekusi aset Badan Usaha Milik Negara dalam putusan Mahkamah Agung No. 4008 K/ Pdt/ 2001 antara PT. Pelabuhan Indonesia I Belawan dengan Sakdymah dkk?

## C. Tujuan Penelitian

Tujuan utama yang hendak dicapai peneliti dalam melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk Mengetahui dan menganalisis pengaturan kekayaan Badan Usaha Milik Negara sebagai bentuk kekayaan negara yang dipisahkan.
2. Untuk Mengetahui dan menganalisis status hukum kekayaan BUMN yang menjadi objek Gugatan Perkara Perdata.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis penundaan eksekusi aset Badan Usaha Milik Negara dalam putusan Mahkamah Agung No. 4008 K/ Pdt/ 2001 antara PT. Pelabuhan Indonesia I Belawan dengan Sakdymah dkk.

## D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis  
Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan hukum, khususnya hukum perdata dalam kerangka kajian eksekusi terhadap aset BUMN
2. Manfaat Praktis  
Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi pemegang kebijakan untuk membentuk sebuah kebijakan hukum yang dapat meretas masalah penundaan eksekusi yang terjadi terhadap aset BUMN.

## II. KERANGKA TEORI

<sup>8</sup> <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cbc1bcd43fa9/pengadilan-boleh-sita-harta-bumn>

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi,<sup>9</sup> dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.<sup>10</sup> “Fungsi teori dalam penelitian ini adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati.”<sup>11</sup>

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.<sup>12</sup>

Pada dasarnya Teori yang berkenaan dengan judul penulis di atas adalah Teori yang berkenaan dengan Tujuan Hukum. Menurut teori konvensional, tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan (*rechtgerechtigheid*), kemanfaatan (*rechtsutiliteit*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*).<sup>13</sup> Selanjutnya merujuk pada pendapat Radbruch, yang menyatakan bahwa “tujuan hukum itu harus memenuhi tiga hal pokok yang sangat prinsipil yang hendak dicapai yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian.” Ketiga hal tersebut dikenal sebagai “tiga ide dasar hukum”, yang berarti dapat dipersamakan dengan asas hukum.

Di antara ketiga asas tersebut yang sering menjadi sorotan utama adalah masalah keadilan, dimana Friedman menyebutkan bahwa : “*Terms of law, justice will be judged as how law treats people and how it distributes its benefits and cost,*” dan dalam hubungan ini Friedman juga menyatakan bahwa: “*every function of law, general or specific, is allocative*”.<sup>14</sup>

Selanjutnya dalam hal mewujudkan keadilan, W. Friedman mengatakan bahwa “suatu Undang-Undang haruslah memberikan keadilan yang sama kepada semua walaupun terdapat perbedaan-perbedaan diantara pribadi-pribadi tersebut”.<sup>15</sup>

Oleh karena itu, pengaturan kekayaan Badan Usaha Milik Negara sebagai bentuk kekayaan negara yang dipisahkan yang menjadi obyek bahasan dalam tesis ini diperlukan suatu pengaturan yang tegas untuk menjamin dan memberikan rasa keadilan kepada para pihak yang terkait dengan BUMN.

Tujuan hukum yang dikemukakan oleh Van Kant, yakni “Kemanfaatan Hukum”, yaitu terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*rechtsorde*).

Menurut Soedjono Dirdjosisworo dalam pergaulan hidup manusia, kepentingan-kepentingan manusia bisa senantiasa bertentangan satu dengan yang lain. Maka tujuan hukum adalah untuk melindungi kepentingan-kepentingan itu.<sup>16</sup> Kepentingan-kepentingan manusia itu bermacam-macam, seperti kepentingan untuk menikmati apa yang menjadi haknya, kepentingan untuk mendapatkan perlindungan hukum, kepentingan untuk mendapatkan kebahagiaan hidup lahir dan batin, dan sebagainya.

Menurut Muchsin sebenarnya hukum bukanlah sebagai tujuan tetapi dia hanyalah sebagai alat. Yang mempunyai tujuan adalah manusia, maka yang di maksud dengan tujuan hukum adalah manusia dengan hukum sebagai alat untuk mencapai tujuan itu.<sup>17</sup> Secara umum, Van Apeldoorn mengatakan bahwa tujuan hukum ialah mengatur pergaulan hidup secara damai. Maksudnya hukum menghendaki perdamaian, yang semuanya bermuara kepada suasana damai. Rudolf Von Jhering mengatakan bahwa tujuan hukum ialah untuk memelihara keseimbangan antara berbagai kepentingan. Van Kant mengatakan tujuan hukum ialah untuk menjamin kepastian hukum (*Rechtszekerheid, Law Certainty*), yakni mengenai hak dan kewajiban di dalam pergaulan hidup masyarakat. Aristoteles mengatakan tujuan hukum itu ialah untuk memberikan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi anggota masyarakat sebanyak-banyaknya, sedangkan Roscoe Pound mengatakan tujuan hukum ialah sebagai alat untuk membangun masyarakat (*law is tool of social engineering*).

Menurut Satjipto Raharjo dalam bukunya “Ilmu Hukum” mengatakan bahwa: Teori Kegunaan Hukum bisa dilihat sebagai perlengkapan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Oleh karena itu ia bekerja dengan memberikan petunjuk tentang tingkah laku dan berupa norma (aturan-aturan hukum).<sup>18</sup> Pada dasarnya peraturan hukum yang mendatangkan kemanfaatan atau kegunaan hukum ialah untuk terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*rechtsorde*).

Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisebel* terhadap tindakan sewenang-wenang, masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum.<sup>19</sup> Teori kepastian hukum yang dikemukakan Aristoteles bahwa ‘hukum harus membuat *Allgemeine Rechtslehre* (Peraturan/ketentuan umum),’ Dimana peraturan/ketentuan umum ini diperlukan masyarakat demi kepastian hukum. “Kepastian hukum sangat

<sup>10</sup> M. Hisyam, J.J.J.M Wuisman, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Jilid I, (Jakarta: FE UI, 1996), hal. 203.

<sup>11</sup> *Ibid*, hal. 16

<sup>12</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993), hlm. 35.

<sup>13</sup> M Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju, 1994), hal. 80.

<sup>14</sup> Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, (Jakarta: Gunung Agung Tbk, 2002), hal. 85.

<sup>15</sup> Peter Mahmud Marzuki, “*The Need for the Indonesian Economic Legal Framework*”, Dimuat dalam Jurnal Hukum Ekonomi, (Edisi IX, Agustus, 1997), hal. 28.

<sup>16</sup> W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum Dalam Buku Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*, diterjemahkan dari buku aslinya *Legal Theory* oleh Muhammad Arifin, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993), hal. 7

<sup>17</sup> Soedjono Dirjosisworo, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983), hal. 11

<sup>18</sup> Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2006), hal. 11

<sup>19</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Alumni, Cet. ke-3, 1991), hal. 13

<sup>20</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2003), hal. 160.

diperlukan untuk menjamin ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat.”<sup>20</sup> Kepastian hukum tersebut juga sangat dibutuhkan termasuk dalam hal ini dalam eksekusi putusan perkara perdata terhadap aset BUMN.

Norma hukum secara ideal harus memenuhi asas *lex certa*, yaitu rumusan harus pasti (*certainty*) dan jelas (*concise*), serta tidak membingungkan (*unambiguous*). Disharmoni normatif dalam peraturan perundang-undangan dapat mengakibatkan: timbulnya disharmoni penafsiran yang pada gilirannya timbul pula disharmoni dalam pelaksanaannya, ketidakpastian hukum; peraturan perundang-undangan tidak terlaksana secara efektif dan efisien, hukum tidak dapat berfungsi memberikan pedoman berperilaku kepada masyarakat, pengendalian sosial, penyelesaian sengketa dan sebagai sarana perubahan sosial secara tertib dan teratur (disfungsi hukum).

BUMN, khususnya yang berbentuk persero adalah sebuah korporasi, sebuah badan usaha berbadan hukum yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Badan hukum pada dasarnya adalah suatu badan yang dapat memiliki hak-hak melakukan suatu perbuatan seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, sertadigugat dan menggugat di depan pengadilan. Landasan hukum BUMN adalah Undang-Undang nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dan Undang-Undang nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pembahasan dan uraian mengenai BUMN persero pada dasarnya bertolak dari UU 19/2003 tentang BUMN, UU 40/2007 tentang Perseroan Terbatas serta peraturan perundangan lainnya yang terkait dengan BUMN persero.

Sistem perundang-undangan merupakan subsistem hukum nasional yang mencakup semua hasil keputusan resmi yang tertulis dari penguasa yang mengikat umum. Keterkaitan peraturan perundang-undangan dalam satu kesatuan sistem hukum nasional, merupakan satu kesatuan yang bersifat kompleks yang terdiri atas bagian-bagian yang saling berkaitan satu sama lain. Dengan demikian peraturan perundang-undangan yang merupakan satu sistem itu berkaitan dengan sistem hukum secara keseluruhan dalam kerangka sistem hukum nasional. Keterkaitan dalam sistem hukum nasional yang harmonis, konsisten dan taat asas, yang dijiwai Pancasila dan bersumber pada UUD 1945.

Selanjutnya, pembahasan tesis ini juga akan memakai hasil studi yang dilakukan oleh Burg's. Setidaknya menurut studi yang dilakukan Burg's ada dua unsur kualitas dari hukum yang harus dipenuhi supaya sistem ekonomi berfungsi. *Pertama*, “stabilitas” (*stability*), dimana hukum berpotensi untuk menjaga keseimbangan dan mengakomodasi kepentingan-kepentingan yang saling bersaing. *Kedua*, “meramalkan” (*predictability*), berfungsi untuk meramalkan akibat dari suatu langkah-langkah yang diambil khususnya penting bagi negeri yang sebagian besar rakyatnya untuk pertama kali memasuki hubungan-hubungan ekonomi melampaui lingkungan sosial dan tradisional. Namun, diantara kedua unsur itu penting pula diperhatikan aspek “keadilan” (*fairness*) seperti perlakuan yang sama dan standar pola tingkah laku pemerintah, yang diperlukan untuk menjaga mekanisme pasar dan mencegah birokrasi yang berlebihan.<sup>21</sup>

### III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Pengaturan Kekayaan Badan Usaha Milik Negara Sebagai Bentuk Kekayaan Negara yang Dipisahkan

##### 1. Landasan Filosofis Pembentukan Badan Usaha Milik Negara

Secara filosofis, politik hukum<sup>22</sup> pemerintah dalam bidang ekonomi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat sesuai dengan cita-cita nasional. Cita-cita bangsa Indonesia yang mendasar tertuang dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 Alenia 4. Secara eksplisit cita-cita bangsa Indonesia dapat dijelaskan sebagai berikut;

“... Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial,...” (Pembukaan UUD 1945 Alinea 4).

Cita-cita ini *diderivasikan*<sup>23</sup> dalam Pasal 33 UUD 1945 yang menggariskan makna sejahtera sebagai sejahtera secara merata, artinya bahwa setiap individu bangsa Indonesia berhak menikmati hidup yang sejahtera.

Pasal 33:

Ayat 1: Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

<sup>20</sup> Hortina Bayanihan, *Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja/Buruh Dalam Kepailitan Perusahaan*, (Medan: Mkn USU, 2010).

<sup>21</sup> Leonard J. Theberge, “Law and Economic Development,” *Journal of International and Policy*, (Vol. 9, 1980), hal. 232. Dalam bismar nasution, *Mengkaji Ulang Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi*, dari Pidato Pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara yang Disampaikan di Hadapan Rapat Terbuka Senat Universitas Sumatera Utara, di Gelanggang Mahasiswa USU, Medan, Sabtu, 17 April 2004.

<sup>22</sup> Politik hukum adalah kebijaksanaan politik yang menentukan peraturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara. M Solly Lubis, *Sistem Nasional* (Bandung : Mandar Maju, 2002) hal 117

<sup>23</sup> Derivasi adalah menurunkan sejumlah asas dari rumusan Pancasila itu untuk dijadikan landasan manajemen nasional. *Ibid*, hal 19



- Ayat 2: Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- Ayat 3: Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat<sup>24</sup>.

Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 Alenia 4 dan Pasal 33 ayat 2 dan 3 merupakan dasar Konstitusi bagi Negara Indonesia menyatakan dirinya sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*)<sup>24</sup>, paham Negara Kesejahteraan dalam perjalanan sejarahnya lahir dari mazhab Merkantilisme, ideologi Sosialisme, dan evolusi Kapitalisme dimana kesejahteraan rakyat merupakan tujuan utama dari pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Negara (sistem kepemimpinan) harus dibentuk secara demokratis, melalui kelembagaan politik yang demokratis. Biasanya, ekonomi-politik selalu dikaitkan dengan sistem masyarakat yang demokratis. Dengan demikian, negara punya peran dan tanggung jawab normatif dalam berbagai bidang kehidupan termasuk dalam kegiatan ekonomi. Negara dan pemerintah yang terbentuk secara demokratis, akan menjadi jembatan di mana setiap warganya bertindak secara kolektif melalui kelembagaan negara untuk memanfaatkan segala potensi, untuk kepentingan masyarakat. Dalam bidang ekonomi dibentuklah perusahaan negara, yang lebih populer dengan Badan Usaha Milik Negara (BUMN).<sup>25</sup>

Salah satu tanggung jawab pemerintah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat itu adalah dalam bidang perekonomian rakyat. Sebagaimana dikemukakan Didik J. Rachbini<sup>26</sup> bahwa dalam sistem ekonomi yang kompleks, para pelaku ekonomi tidak hanya terbatas pada swasta, melainkan pemerintah berperan dalam mengatur agar sistem ekonomi berjalan dengan baik. Pemerintah tampil sebagai pengatur yang baik (regulator), agar sistem ekonomi berkembang harmonis sesuai dengan realita sosial.

Namun demikian, ternyata pemerintah merasa tidak cukup hanya sebagai regulator sistem ekonomi, dimana pemerintah juga terlibat langsung dalam bidang perekonomian. Negara (pemerintah) ikut menjadi pengusaha di samping orang/badan swasta. Implementasi dari pemerintah pengusaha itu diwujudkan dalam bentuk Perusahaan Negara atau yang sekarang lebih populer disebut "Badan Usaha Milik Negara (BUMN)". Menurut Robert Fabrikian dalam T. Mulya Lubis dan Richard M. Buxbaum dikutip dari Katon Y Stefanus<sup>27</sup> BUMN tidak lain dari pada bentuk kebijaksanaan pemerintah dalam mencoba menciptakan atau mempertahankan keseimbangan kasar antara sektor swasta dan sektor pemerintah. Dalam hal demikian, BUMN diharapkan berperan sebagai faset perekonomian negara dan fase aparaturnya perekonomian negara. Pada fungsi pembangunan, negara salah satu yang melakukan kegiatan ekonomi. Namun pengelolaan cabang produksi yang penting dan penguasaan kekayaan oleh negara, tidak harus diusahakan oleh Badan Usaha Milik Negara Perjan, Perum, dan Persero), sebagai perwujudan kegiatan ekonomi oleh negara. Sebab, sebagai pelaku pembangunan ekonomi nasional adalah Pemerintah, Swasta dan Koperasi.<sup>28</sup>

Mengenai Perusahaan Negara, W. Friedmann<sup>29</sup> membedakan menjadi tiga bentuk:

- 1) *Department government enterprise*, perusahaan negara merupakan bagian integral dari suatu departemen pemerintahan, bergerak dalam bidang *public utilities*.
- 2) *Statutory public corporations*, perusahaan negara yang sebenarnya hampir sama dengan *department government enterprise*, hanya dalam hal manajemen lebih otonom dan bidang usahanya tetap *public utilities*.
- 3) *Coommercial companies*, perusahaan negara yang merupakan campuran dengan swasta dan berlaku hukum privat.

Di Indonesia sejarah pembentukan Perusahaan Negara dimulai dengan pembentukan VOC suatu *trust* oleh Pemerintah Kolonial Belanda, yang tujuan utamanya adalah untuk melaksanakan usaha dagang di Indonesia.<sup>30</sup> Pembentukan VOC tersebut merupakan bukti sejarah tentang keterlibatan negara dalam ekonomi dan berhubungan dengan perkembangan ekonomi Eropa Barat.

Tumbuhnya Perusahaan Negara pasca kemerdekaan merupakan reaksi terhadap situasi Kolonial, dimana meskipun telah merdeka perusahaan-perusahaan Belanda dan asing masih terus beroperasi di Indonesia hingga dilakukan tindakan Nasionalisasi berdasarkan Undang-Undang No. 86 tahun 1958 tentang Nasionalisasi Perusahaan-Perusahaan milik Belanda di Indonesia dan untuk mengelola ex . Perusahaan-Perusahaan milik Belanda tersebut dibentuk Perusahaan Negara.

<sup>24</sup> Negara hukum dalam konteks *welfare state* yakni negara dalam hal ini pemerintah memiliki *freies ermesen* atau *pouvoir discretionnaire* yaitu kemerdekaan yang dimiliki pemerintah untuk turut serta dalam kehidupan sosial ekonomi dan keleluasaan untuk tidak terlalu terikat pada produk legislasi parlemen. Dalam gagasan *welfare state* terntara negaramemiliki kewenangan yang relatif besar, ketimbang format negara yang bersifat negara hukum formal. Selain itu dalam *welfare sate* yang terpenting adalah negara semakin otonom untuk mengatur dan mengarahkan fungsi dan peran negara bagi kesejahteraan masyarakat. H. kaelan M.S, Pendidikan Kewarganegaraan untuk Perguruan Tinggi ( Yogyakarta : Paradigma, 2007) hal 99

<sup>25</sup> Ibrahim R. Op. Cit. hal. 104

<sup>26</sup> Didik J. Rachbini, Posisi Pasar dan Negara, Majalah Gatra No.17 Tahun I, 11 Maret 1995, hlm V.

<sup>27</sup> Katon Y Stefanus, Deregulasi Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Terhadap BUMN dalam SF. Marbun dkk (Ed), Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara, (Yogyakarta: UII Press, 2001) hal 418.

<sup>28</sup> Tap MPR No. II/MPR/1993 tentang GBHN, Bab IV, bagian F poin 20.

<sup>29</sup> W. Friedmann, *Law In a Changing Society*, Columbia University Press, New York, 1972, hal. 340-342; di Indonesia bentuk ini dapat dilihat dalam UU No. 9 Tahun 1969.

<sup>30</sup> Sumantoro, Aspek-aspek Hukum Badan Usaha Milik Negara, BPHN Departemen Kehakiman, Jakarta, 1987, hal. 17

Di Negara- negara dunia ketiga, lahirnya Perusahaan Negara selain dikembalikan dengan alasan ideologis dan paham ekonomi, juga merupakan kelanjutan dari sistem ekonomi kolonial yang dinasionalisasikan.<sup>31</sup>

## 2. Landasan Yuridis Pembentukan BUMN

Ketentuan Pasal 10 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN menetapkan bahwa pendirian BUMN diusulkan oleh Menteri kepada Presiden disertai dengan Dasar pertimbangan setelah dikaji bersama dengan Menteri Teknis dan Menteri Keuangan. BUMN yang berbentuk Persero, organnya adalah RUPS, Komisaris, dan Direksi. Sedangkan untuk Perum, organnya adalah RUPS, Dewan Pengawas, dan Direksi.

Selanjutnya sesuai dengan Pasal 2 UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah (1) memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional dan penerimaan negara; (2) mengejar keuntungan; (3) menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak; (4) menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta atau koperasi; dan (5) turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi dan masyarakat.

Berdasarkan prinsip-prinsip korporasi, Pemerintah juga dapat memberikan penugasan penugasan khusus kepada BUMN, namun harus mendapatkan persetujuan dari RUPS/Menteri, dan penugasan khusus tersebut dapat ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan.<sup>32</sup>

Kepemilikan negara atas BUMN menurut badan hukumnya terdiri atas 4 (empat) kelompok yaitu: Persero, Perusahaan Umum (Perum), Perusahaan Jawatan (Perjan), dan Patungan Minoritas.<sup>33</sup>

## B. Status Hukum Kekayaan BUMN Yang Menjadi Objek Gugatan Perkara Perdata

### 1. Status Keuangan BUMN Persero

Kekaburan pengertian Badan Hukum dan Keuangan Negara dimulai oleh definisi keuangan negara dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang menyatakan keuangan negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut (Pasal 1 angka 1).<sup>34</sup>

Penjelasan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 ini tentang pengertian dan ruang lingkup keuangan negara menyatakan :

*“Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.*

*Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal, sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.”*

Pasal 2 huruf g Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan :

*“Kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah.”*

<sup>31</sup> Nasyith Majidi, Sistem Evaluasi Kinerja BUMN Perbandingan Indonesia dan Malaysia, *Prisma No. 2 Tahun XXI*, hal. 35.

<sup>32</sup> Riant Nugroho D. & Ricky Siahaan, *BUMN INDONESIA: Isu, Kebijakan, dan Strategi*, (Jakarta: Gramedia, 2006), hal. 129-143

<sup>33</sup> Ibrahim R., *Op.Cit*, hal. 12

<sup>34</sup> Erman Rajagukguk, kepastian hukum mutlak bagi pembangunan ekonomi: Badan Hukum, BUMN, dan perlunya Amandemen UU Keuangan Negara, UU BUMN dan UU Anti Korupsi, disampaikan pada diskusi “peran dan komitmen BUMN/BUMD dalam memerangi praktik bisnis yang koruptif dalam kaitan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, diselenggarakan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Jakarta 4 Juni 2012

Tampaknya pemerintah menyadari kekeliruan pemikiran tersebut di atas ketika menerapkan pasal 19 dan Pasal 20 PP No. 14 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Penghapusan Piutang Negara/Daerah dalam menghadapi kredit bermasalah (*non-performing loan/NPL*) bank PT. BRI (Persero) Tbk, PT. Bank BNI (Persero) Tbk, PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk.

Pemerintah merencanakan penghapusan pasal 19 dan Pasal 20 PP No. 14 Tahun 2005. Menteri Keuangan Sri Mulyani menyatakan :

*“Selanjutnya, pengurusan piutang perusahaan negara/daerah dilakukan berdasarkan UU Perseroan Terbatas dan UU Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Jadi disebutkan bahwa aturan yang mengatur bank-bank BUMN adalah UU Perseroan dan UU BUMN.”*

Usulan perubahan PP No. 14 Tahun 2005 tersebut menjadi perdebatan di dalam Komisi XI DPR karena dianggap membatalkan Pasal 2 huruf g UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Ada usul anggota DPR, untuk perubahan PP No. 14 Tahun 2005 perlu meminta fatwa Mahkamah Agung RI. Namun ada pula yang berpendapat, Pemerintah harus membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) untuk membatalkan Pasal 2 ayat g UU Keuangan Negara.<sup>35</sup>

Menteri Keuangan meminta Fatwa Mahkamah Agung. Mahkamah Agung dalam fatwanya No.WKMA/Yud/20/VIII/2006 tertanggal 16 Agustus 2006, menyatakan bahwa tagihan bank BUMN bukan tagihan negara karena bank BUMN Persero tunduk pada UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Dengan demikian Mahkamah Agung berpendapat kekayaan negara terpisah dari kekayaan BUMN Persero. Selanjutnya tentu keuangan BUMN Persero bukan keuangan negara. Dengan demikian kekayaan BUMN Persero merupakan objek dari hukum perdata dan jika terdapat gugatan perdata maka kekayaan BUMN merupakan objek dari gugatan perdata.

## **2. Kedudukan BUMN Sebagai Korporasi yang Berbadan Hukum**

BUMN, khususnya Persero pada dasarnya adalah sebuah korporasi, sebuah badan usaha berbadan hukum yang bertujuan untuk mencari keuntungan. Dengan memahami makna dan konsekuensi badan hukum, akan didapat pemahaman yang utuh tentang Persero.

Pada dasarnya badan hukum adalah suatu badan yang dapat memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, dan digugat dan menggugat di depan pengadilan.<sup>36</sup> Korporasi sebagai badan hukum memiliki beberapa ciri substantif yang melekat pada dirinya, yakni:<sup>37</sup>

### **1. Terbatasnya Tanggung Jawab**

Pada dasarnya, para pendiri atau pemegang saham atau anggota suatu korporasi tidak bertanggungjawab secara pribadi terhadap kerugian atau utang korporasi. Jika badan usaha itu adalah PT, maka tanggung jawab pemegang saham hanya sebatas jumlah maksimum nominal saham yang ia kuasai. Selebihnya, ia tidak bertanggungjawab.

### **2. Perpetual Succession**

Sebagai sebuah korporasi yang eksis atas haknya sendiri, perubahan keanggotaan tidak memiliki akibat atas status atau eksistensinya. Bahkan, dalam konteks PT, pemegang saham dapat mengalihkan saham yang ia miliki kepada pihak ketiga

Pengalihan tidak menimbulkan masalah kelangsungan perseroan yang bersangkutan.

Bahkan bagi PT yang masuk dalam kategori Terbuka dan sahamnya terdaftar di suatu bursa efek (*listed*), terdapat kebebasan untuk mengalihkan saham tersebut.

### **3. Memiliki Kekayaan Sendiri**

Semua kekayaan yang ada dimiliki oleh badan itu sendiri, tidak oleh pemilik, oleh anggota atau pemegang saham. Ini adalah suatu kelebihan utama badan hukum. Dengan demikian, kepemilikan kekayaan tidak didasarkan pada anggota atau pemegang saham.

### **4. Memiliki Kewenangan Kontraktual serta Dapat Menuntut dan Dapat Dituntut atas Nama Dirinya Sendiri .**

Badan hukum sebagai subjek hukum diperlakukan seperti manusia yang memiliki kewenangan kontraktual. Badan itu dapat mengadakan hubungan kontraktual atas nama dirinya sendiri.

<sup>35</sup>Media Indonesia, 11 Juli 2006

<sup>36</sup> Chidir Ali, *Badan Hukum*, (Bandung : Alumni, 1987) , hal 19.

<sup>37</sup> David Kelly, et.al, *Business Law*, (London : Cavendish Publishing Limited, 2002), hal 343 – 345.



Sebagai subjek hukum, badan hukum dapat dituntut dan menuntut di hadapan pengadilan. Nindyo Pramono<sup>38</sup> menyatakan bahwa filosofi pendirian badan hukum adalah bahwa dengan kematian pendirinya, harta kekayaan badan hukum tersebut diharapkan masih dapat bermanfaat bagi orang lain.

Oleh karena itu, hukum menciptakan suatu kreasi “sesuatu” yang oleh hukum kemudian dianggap atau diakui sebagai subjek mandiri seperti halnya orang (*natuurlijk persoon* atau *natural person*). Kemudian “sesuatu” itu oleh ilmu hukum disebut sebagai badan hukum (*rechtspersoon* atau *legal person*).

Agar badan hukum itu dapat bertindak seperti halnya orang alamiah, maka diperlukan organ sebagai alat bagi badan hukum itu untuk menjalin hubungan hukum dengan pihak ketiga. Agar badan hukum dapat berinteraksi dalam pergaulan hukum seperti membuat perjanjian, melakukan kegiatan usaha tertentu diperlukan modal. Modal awal badan hukum itu berasal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan. Modal awal itu menjadi kekayaan badan hukum, terlepas dari kekayaan pendiri. Oleh karena itu, salah satu ciri utama suatu badan hukum seperti PT (termasuk PT Persero) adalah kekayaan yang terpisah itu, yaitu kekayaan terpisah kekayaan pribadi pendiri badan hukum itu.<sup>39</sup>

### C. Analisis Hukum terhadap Penundaan Eksekusi Aset Badan Usaha Milik Negara (Studi Kasus Penundaan Eksekusi Putusan Mahkamah Agung No. 4008 K/ Pdt/ 2001 Antara PT. Pelabuhan Indonesia I Belawan Dengan Sakdymah Dkk Oleh Pengadilan Negeri Medan)

#### 1. Kasus Posisi

Bahwa alm. Ali Umar (suami dan orang tua ParaPenggugat) memiliki sebidang tanah yang berasal dari pembelian dan ganti rugi yang terletak di Lingkungan X-B sekarang di kenal dengan nama lingkungan X – A Kel. Pekan Labuhan, Kecamatan Medan Labuhan Kodati 11 Medan, semula luas 23.538 M2 (duapuluh tiga ribu limaratus tigapuluh delapan meter persegi), dengan batas-batas sebagaimana tersebut dalam surat gugatan, kemudian tanah tersebut terkena proyek pelebaran Sungai Deli 2.398 M2 (duaribu tigaratus sembilanpuluh delapan meter persegi), sisanya lebih kurang 21.140 M2 (duapuluh satu ribu seratus empatpuluh meter persegi), selanjutnya disebut sebagai tanah sengketa.

Bahwa pada tanggal 28 Agustus 1968 diadakan perjanjian jual beli atas tanah sengketa antara Pemohon Eksekusi (selaku penjual) dengan Termohon Eksekusi (selaku pembeli), namun uang harga ganti rugi tanah sengketa belum dibayar lunas oleh Termohon Eksekusi karena masih menunggu persetujuan dari Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Jakarta, sebagaimana termaktub dalam “Surat Keterangan” Dirjen. Perhubungan Laut No. 82/01/PP.K-55/68.

Bahwa meskipun Termohon Eksekusi belum membayar lunas harga tanah sengketa kepada Pemohon Eksekusi, Termohon Eksekusi membangun rumah dinas/ rumah pegawainya dan fasilitas-fasilitas lain dan atas hal tersebut alm. Ali Umar melakukan protes dan menghalangi pembangunan rumah dinas/ rumah pegawai dan fasilitas-fasilitas lain milik dari Termohon Eksekusi namun Termohon Eksekusi tidak mengindahkannya dan pembangunan berjalan terus.

Bahwa sebelum perkara ini diajukan ke Pengadilan Negeri Medan, alm. Ali Umar telah berulang kali mengadakan musyawarah dengan Termohon Eksekusi, namun hingga saat ini Termohon Eksekusi tidak membayar harga tanah sengketa tersebut kepada Pemohon Eksekusi;

Bahwa Pemohon Eksekusi selaku Penggugat kemudian mengajukan gugatan terhadap Termohon Eksekusi di Pengadilan Negeri Medan terdaftar dibawah Reg. Pekara No. 420/Pdt.G/1998/PN., dengan petitum/ tuntutan yang berbunyi sebagai berikut:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat seluruhnya
2. Menyatakan syah dan berharga sita jaminan tersebut diatas;
3. Menyatakan Penggugat adalah satu satunya yang berhak atas tanah terpekara;
4. Menyatakan bahwa Tergugat menguasai objek perkara dengan cara melawan hukum;
5. Menghukum tergugat membayar ganti rugi materil yang diderita Penggugat sebesar Rp. 560.000.000,- (lima ratus enam puluh juta rupaih);
6. Menghukum Tergugat untuk segera merealisasi pembelian tanah Penggugat (objek perkara) dengan harga sekarang total Rp. 3.171.000.000,- (tiga milyar seratus tujuh puluh satu juta rupaih);
7. Menghukum Tergugat untuk membayar Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) perhari apabila terlambat melaksanakan putusan ini;
8. Menyatakan tidak syah segala surat-surat yang terlanjur dikeluarkan oleh instansi pemerintah atas tanah terpekara ini atas nama Tergugat dan siapa saja yang mendapatkan hak atas tanah tersebut dari Tergugat;
9. Menyatakan putusan ini dapat dijalankan dengan serta merta walaupun ada perlawanan, banding maupun kasasi (Uitvoerbaar Heid Bij Voorraad);

<sup>38</sup> Nindyo Pramono, “Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Menurut UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN”, dalam Sri Rejeki Hartono, et.al, ed, Permasalahan Seputar Hukum Bisnis: Persembahkan kepada Sang Maha Guru, (Jogyakarta : Tanpa Penerbit, 2006) hlm 142.

<sup>39</sup>Ibid, hal 38

Menghukum Tergugat membayar semua ongkos perkara ; Atau : Mohon putusan yang seadil adilnya (*ex aequo et bono*);

## 2. Analisa Kasus

Dalam melakukan analisis kasus diatas Pengadilan harus melakukan penafsiran sistematis (*de systematische interpretatie*) dan menggunakan asas 'Preferensi Hukum'.

Ketentuan Pasal 1 angka 10, 11 dan pasal 50 Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, disebutkan bahwa:

1. Pasal 1 angka 10: barang milik negara adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban APBN atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
2. Pasal 1 angka 11: barang milik daerah semua barang yang dibeli atas beban APBD atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.
3. Pasal 50: pihak manapun dilarang melakukan penyitaan terhadap
  - a. Uang atau surat berharga milik negara/ daerah baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga
  - b. Uang yang harus disetor oleh pihak ketiga kepada negara/ daerah
  - c. Barang bergerak milik negara/ daerah baik yang berada pada instansi pemerintah maupun pada pihak ketiga
  - d. Barang tidak bergerak dan hak kebendaan lainnya milik negara/ daerah
  - e. Barang milik pihak ketiga yang dikuasai oleh negara/ daerah yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas pemerintahan.

Ketentuan diatas telah menimbulkan pertentangan/konflik (*antinomie*) aturan hukum, apabila dikaitkan dengan ketentuan pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 yang menegaskan bahwa "Modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan" dan Pasal 11 menyebutkan bahwa terhadap persero berlaku segala ketentuan dan prinsip-prinsip yang berlaku bagi perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.<sup>40</sup> Sehingga dalam praktek menimbulkan penafsiran ganda tentang kedudukan hukum Persero dalam kaitannya dengan keberadaan kekayaan negara yang telah dipisahkan dan disertakan sebagai modal Persero. Pasal – pasal diatas dalam analisis hukum menimbulkan *antinomie* aturan hukum. Hal ini yang menjadi pokok permasalahan sehingga putusan Mahkamah Agung No. 4008 K/PDT/ 2001 dalam Perkara antara PT. Pelabuhan Indonesia I Belawan lawan Sakdymah dkk tidak dapat dilaksanakan oleh Pengadilan Negeri Medan.

Untuk menyelesaikan '*antinomie*' aturan hukum Pengadilan harus menggunakan 'asas preferensi hukum', yaitu: (1) *Lex superior derogat legi inferiori* (perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya mengalahkan perundang-undangan di bawahnya), (2) *Lex posterior derogat legi priori* (perundang-undangan yang baru mengalahkan perundang-undangan yang lama), dan (3) *Lex specialis derogat legi generali* (perundang-undangan yang khusus mengalahkan perundang-undangan yang umum). Ada beberapa sikap berkaitan dengan '*antinomie*', yaitu: (1) pengingkaran (*disavowal*), (2) reinterpretasi, (3) pembatalan (*invalidation*), dan (4) pemulihan (*remedy*).

Yang perlu diperhatikan adalah '*disavowal*', '*reinterpretasi*', dan '*invalidation*'. '*Disavowal*', merupakan sikap yang mengingkari adanya '*antinomie*' meskipun nyata adanya. '*Reinterpretatie*' adalah sikap: (1) menginterpretasi kembali norma utama dengan cara yang lebih fleksibel dan (2) menginterpretasi norma preferensi, kemudian menerapkan norma tersebut dengan mengenyampingkan norma yang lain. Pada '*invalidation*' ada 2 (dua) cara pembatalan yaitu: pembatalan abstrak formal dan praktikal. Pembatalan abstrak formal dilakukan oleh suatu lembaga khusus, misalnya pembatalan peraturan di bawah Undang-Undang dilakukan oleh Mahkamah Agung dan pembatalan Undang-Undang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Yang dimaksud pembatalan praktikal adalah tidak menerapkan aturan hukum yang '*bermasalah*' (mengandung *antinomie*) pada kasus konkrit.

Asas hukum yang dapat digunakan adalah *lex specialis pecial legi generali*. Asas ini juga direpresentasikan oleh Pasal 63 ayat (2) KUHP yang mengatur: "jika suatu perbuatan masuk dalam suatu aturan pidana yang umum, diatur pula dalam aturan pidana yang khusus, maka hanya yang khusus itulah yang digunakan".

Pasal 63 ayat (2) KUHP mengatur tentang 'perbarengan peraturan dari suatu tindak pidana' (*eenendaadsche samenloop/concursus idealis*) dalam perspektif spesialisitas. Makna spesialisitas adalah jika ada beberapa aturan yang dapat diterapkan pada suatu tindak pidana, harus dipilih salah satu yang spesifik sifatnya. Menurut Schaffmaister dkk (1995: 179-181), Pasal 63 ayat (2) KUHP mengandung prinsip '*spesialitas logis*' dan '*stelsel absorpsi*' (penyerapan).

Keterkaitan aturan hukum yang bersifat umum dan khusus adalah sebagai berikut, aturan hukum yang bersifat umum terdiri atas unsur-unsur berupa konsep/proposisi dengan segala karakteristiknya. Sedang aturan hukum yang bersifat

khusus, selain memiliki semua unsur yang dimiliki oleh aturan hukum yang bersifat umum, juga memiliki unsur lain yang bersifat khas/pecial. Inilah yang disebut '*spesialitas logis*'. Berdasarkan prinsip '*spesialitas logis*', dibangunlah '*stelsel absorpsi*' bahwa unsur-unsur '*lex generalis*' diserap oleh '*lex specialis*'. Tidak ada urgensinya

<sup>40</sup>Undang-Undang Perseroan Terbatas ini telah diubah dengan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007.

menerapkan '*lex generalis*' karena unsur-unsurnya sudah diserap oleh '*lex specialis*', sehingga '*lex specialis*' yang harus diterapkan.

#### IV. KESIMPULAN DAN SARAN

##### A. Kesimpulan

Pengaturan tentang Kekayaan Badan Usaha Milik Negara sebagai bentuk kekayaan negara yang dipisahkan diatur dalam Undang Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan Undang Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

1. Kekayaan BUMN merupakan objek Gugatan Perkara Perdata. Ketika negara menyertakan modalnya dalam bentuk saham ke dalam Persero dari kekayaan negara yang dipisahkan, demi hukum kekayaan itu menjadi kekayaan Persero. Tidak lagi menjadi kekayaan negara. Hal ini didasarkan Pasal 1 angka (1) dan angka (2) jls Pasal 1 angka (10) dan Pasal 4 ayat (1) UU BUMN, serta Pasal 1 angka (1) jo Pasal 7 ayat (7) huruf a UU PT juga prinsip hukum '*separate legal entity*', kekayaan negara yang dipisahkan dan disertakan sebagai modal Persero merupakan harta kekayaan Persero. Konsekuensinya segala kekayaan yang didapat baik melalui penyertaan negara maupun yang diperoleh dari kegiatan bisnis Persero, demi hukum menjadi kekayaan Persero itu sendiri.
2. Analisis terhadap tertundanya eksekusi Putusan Mahkamah Agung yang merujuk ketentuan Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 angka 10, 11 dan 50 maka terdapat pertentangan hukum (*antinomie*) aturan hukum. Hal ini yang menjadi pokok permasalahan sehingga eksekusi putusan Mahkamah Agung tersebut diatas tidak dapat dilaksanakan. Untuk menyelesaikan '*antinomie*' aturan hukum Pengadilan harus menggunakan '*asas preferensi hukum*', yaitu: (1) Lex superiori derogat legi inferiori (perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya mengalahkan perundang-undangan di bawahnya), (2) Lex posteriori derogat legi priori (perundang-undangan yang baru mengalahkan perundang-undangan yang lama), dan (3) Lex spesialis derogat legi generali (perundang-undangan yang khusus mengalahkan perundang-undangan yang umum). Ada beberapa sikap berkaitan dengan '*antinomie*', yaitu: (1) pengingkaran (disavowal), (2) reinterpretasi, (3) pembatalan (invalidation), dan (4) pemulihan (remedy).

##### B. Saran

1. Kementerian Negara BUMN dan pengelola Persero agar konsisten menerapkan UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan UU No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dalam pengelolaan perusahaan dengan menerapkan prinsip good corporate governance untuk dicapainya tujuan dari pembentukan BUMN.
2. Untuk tercapainya tujuan hukum yakni kepastian, keadilan dan kemanfaatan dalam penyelesaian suatu sengketa, Pengadilan dalam melaksanakan eksekusi isi putusan dalam perkara perdata terhadap BUMN hendaknya berpedoman pada ketentuan UU No 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan UU No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, sehingga terhadap aset BUMN yang menjadi objek sengketa dapat dilakukan sita eksekusi.
3. Badan Legislatif dan Pemerintah perlu melakukan harmonisasi hukum dan sinkronisasi hukum mengenai ketentuan yang berhubungan dengan keuangan negara, kekayaan negara dan BUMN untuk menghindari pertentangan hukum (*antinomie*) yang dipicu oleh disharmoni hukum, disharmoni interpretasi dan disharmoni penerapan.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku :

Ali, Chidir, *Badan Hukum*, Bandung : Alumni, 1987

Ali, Achmad *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Gunung Agung Tbk, 2002

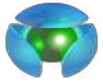
Bayanihan, Hortina *Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja/Buruh Dalam Kepailitan Perusahaan*, Medan: Mkn USU, 2010

*Corporate Governance Of State-Owned Enterprises*, Prancis : OECD Publishing 2005

David Kelly, et.al, *Business Law*, London : Cavendish Publishing Limited, 2002

Dirjosisworo, Soedjono *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1983

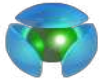
Friedman, W. *Teori dan Filsafat Hukum Dalam Buku Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*, diterjemahkan dari buku aslinya *Legal Theory* oleh Muhammad Arifin, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1993



- , *Law In a Changing Society*, Columbia University Press, New York, 1972, di Indonesia bentuk ini dapat dilihat dalam UU No. 9 Tahun 1969.
- Hisyam, M., J.J.J.M Wuisman, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Jilid I, Jakarta: FE UI, 1996
- J.Rachbini, Didik Posisi Pasar dan Negara, Majalah Gatra No.17 Tahun I, 11 Maret 1995
- Lubis, M Solly, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994
- , Sistem Nasional Politik hukum adalah kebijaksanaan politik yang menentukan peraturan hukum apa yang seharusnya berlaku mengatur berbagai hal kehidupan bermasyarakat dan bernegara, Bandung : Mandar Maju, 2002
- Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1993
- Marzuki, Peter Mahmud “*The Need for the Indonesian Economic Legal Framework*”, Dimuat dalam Jurnal Hukum Ekonomi, Edisi IX, Agustus, 1997
- Muchsin, *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Jakarta: Badan Penerbit Iblam, 2006
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2003
- Nugroho D., Riant & Ricky Siahaan, *BUMN INDONESIA: Isu, Kebijakan, dan Strategi*, Jakarta: Gramedia, 2006
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, Cet.ke-3, 1991
- Suyuthi, Wildan, *Sita Eksekusi Praktek Kejaksaan Pengadilan*, Jakarta: PT. Tatanusa, 2004
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1986
- Sumantoro, Aspek-aspek Hukum Badan Usaha Milik Negara, Jakarta: BPHN Departemen Kehakiman, 1987
- Theberge, Leonard J. “*Law and Economic Development*,” *Journal of International and Policy*, Vol. 9, 1980

#### Artikel, Majalah, Internet :

- Majidi, Nasyith Sistem Evaluasi Kinerja BUMN Perbandingan Indonesia dan Malaysia, *Prisma No. 2 Tahun XXI*, Media Indonesia, 11 Juli 2006
- Nasution, Bismar, Mengkaji Ulang Hukum Sebagai Landasan Pembangunan Ekonomi, dari Pidato Pada Upacara Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara yang Disampaikan di Hadapan Rapat Terbuka Senat Universitas Sumatera Utara, di Gelanggang Mahasiswa USU, Medan, Sabtu, 17 April 2004.
- Pramono, Nindyo “Kekayaan Negara Yang Dipisahkan Menurut UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN”, dalam Sri Rejeki Hartono, et.al, ed, Permasalahan Seputar Hukum Bisnis: Persembahan kepada Sang Maha Guru, Jogjakarta : Tanpa Penerbit, 2006
- Rajagukguk, Erman, kepastian hukum mutlak bagi pembangunan ekonomi: Badan Hukum, BUMN, dan perlunya Amandemen UU Keuangan Negara, UU BUMN dan UU Anti Korupsi, disampaikan pada diskusi “peran dan komitmen BUMN/BUMD dalam memerangi praktik bisnis yang koruptif dalam kaitan pemberantasan Tindak Pidana Korupsi”, diselenggarakan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Jakarta 4 Juni 2012
- , Pengertian Keuangan Negara Dan Kerugian Negara, makalah pada Diskusi Publik “Pengertian Keuangan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi” Komisi Hukum Nasional (KHN) RI, Jakarta 26 Juli 2006.
- Stefanus, Katon Y Deregulasi Pembinaan dan Pengawasan Pemerintah Terhadap BUMN dalam SF.Marbun dkk (Ed), Dimensi-dimensi Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta: UII Press, 2001
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cbc1bcd43fa9/pengadilan-boleh-sita-harta-bumn>



<http://artikelnuha.blogspot.com/2012/06/badan-usaha.html>, online internet tanggal 5 september 2012

**Undang-Undang :**

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

UU No 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

Tap MPR No.II/MPR/1993 tentang GBHN, Bab IV, bagian F poin 20.